

ifj. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

## A közigazgatási bíráskodás és az alapjogok védelmének egyes aspektusai

Kevés olyan jogintézmény van, mint a közigazgatási bíráskodás, amelynek jogirodalma — elsődlegesen a nemzetközi és a háború előtti jogirodalomra gondolunk — olyannyira gazdag, hogy a jogintézmennyel foglalkozó olvasónak nem könnyű az eligazodás. Ugyanakkor a második világháborút követően a volt szocialista országokban ez a kutatási terület nem tartozott a preferált területek közé, így csak az 1960-as évektől jelentek meg azok a jelentős tanulmányok, amelyek — akár csak közvetett formában is és igen árnyaltan — felhívták a figyelmet arra, hogy a civilizált jogrendszerek nem nélkülözhetik a közigazgatási bíráskodást.

Magyarországon a monolitikus rendszer megszűnésével egyidejűleg napirendre került a közigazgatási bíráskodás kiépítésének szükségessége, s így az 1980-as évek elején beindított erőteljesebb kutatói törekvések végül állami akarattá transzformálódhattak. Az 1991. évi XXVI. tv. rendelkezik a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről, amely törvényt az Országgyűlés elsőprő többséggel fogadott el, jelezve azt is, hogy a közigazgatási bíráskodás eredendően jogi és nem politikai intézmény.

A közigazgatási bíráskodásról szóló törvényünket mindenféleképpen pozitív lépésnek kell tekintenünk, ugyanakkor nem állíthatjuk, hogy jelen törvényünkkel egy valós közigazgatási bíráskodást sikerült volna megteremteni. Feltehetőleg a jogalkotók is tudatában voltak ennek, amikor a törvény preambulumban utalnak a meghozott törvény átmeneti jellegére, amely mindaddig van csak hatályban, amíg az Országgyűlés a közigazgatási bíráskodást teljeskörűen megteremti.

A közigazgatási bíráskodás jogintézménye vizsgálatakor jelen tanulmányunkban arra keresünk választ, hogy a közigazgatási bíráskodás célja miként határozható meg, s az objektív illetőleg szubjektív jogvédelem megteremtésének milyen kihatásai vannak a közigazgatás alanyainak keresetindítási jogosultságára nézve. A legújabb nyugat-európai irodalom és bírói joggyakorlat áttanulmányozása alapján úgy érezzük, hogy a magyar jogalkotók és jogalkalmazók is állásfoglalásra kényszerülnek a közigazgatási bíráskodás célja meghatározását illetően és a bíróságoknak a konkrét jogesetekben kell döntenüik a kereseti jogosultság elismerését illetően. Az állampolgárok és csoportjaik aspektusából nézve pedig a fenti kérdéseknek azért van különös jelentőségük, mert a keresetindítási jog elismerése kapcsán olyan kérdések merülhetnek fel, hogy a közigazgatás valamely cselekvéseivel,

aktusaival szemben a közigazgatás alanyai felléphetnek-e olyan alapjogokra való hivatkozással, mint a megfelelő környezethez való jog, a testi és lelki egészséghez való jog stb. Az alábbiakban a jogösszehasonlító módszer segítségével igyekszünk megvizsgálni, hogy a közigazgatási bíráskodás célját az egyes országokban miként határozzák meg, az alanyi jogok és az érdeksérelem miként jelentkezik a vizsgált országokban, a kollektív érdekek és a csoportok keresetindítási joga terén milyen tendenciák mutathatók ki. Végezetül néhány gondolatot kívánunk tenni a témakör magyarországi szabályozását illetően.

### *1. A közigazgatási bíráskodás célja*

A közigazgatási bíráskodás céljának meghatározása a jogirodalomban régóta vitatott téma, jelentősége ma is meghatározó. A közigazgatási bíráskodás célját illetően kétféle választásra van lehetőség: az objektív, illetőleg a szubjektív jogvédelemre.

A közigazgatási bíráskodás objektív jogvédelmi funkciója szerint alapvető érdek fűződik ahhoz, hogy a közigazgatás működése törvényes legyen s így a köz érdekében szankcionálni kell a közigazgatás által elkövetett minden olyan szabálytalanságot, amelyet a közigazgatás cselekvése, aktsa idézett elő. Az objektív jogvédelmi rendszerben tehát közérdeknek tekintik a közigazgatás törvényes működését, s így a közigazgatási bíráskodásnak nemcsak az a célja, hogy visszaállítsa a törvénytörtő közigazgatási aktus által megbontott egyensúlyt, azaz a kérelmező az őt megillető jogokat megkapja, hanem célja az is, hogy biztosítsa a törvényesség érdekében a közigazgatási tevékenység jogi szempontból történő aggálytalanságát. Ez a funkció hatással van a perindítási jogra, ugyanis nemcsak annak biztosítják a bírósághoz való fordulás jogát, akinek a közigazgatás jogát, alanyi jogát sérti, hanem annak is, aki valamely érdekének sérelmére tud hivatkozni.

A közigazgatási bíráskodás szubjektív jogvédelmi célját hangoztató nézetek és rendszerek szerint a közigazgatási bíróságokhoz benyújtott kereset nem szolgál más célt, mint a kérelmező jogainak védelmét, tehát a kérelmezőnek ahhoz, hogy a bírósághoz fordulhasson, valamely, számára biztosított, elismert jog sérelmére kell hivatkoznia, s így ez szűkebb tartalmú, mint az objektív jogvédelmet előtérbe helyező rendszer. A történeti fejlődés során az objektív rendszert tette magáévá: Franciaország, Belgium, Olaszország, Görögország, Luxemburg (latin országok), újabban Hollandia és bizonyos értelemben az angolszász országok is (ld. *ultra vires* esetet). Ezzel szemben a szubjektív ellenőrzés került előtérbe a germán jellegű jogrendszerekben, így az NSZK-ban, Ausztriában, Svájcban és ugyancsak ezen jogvédelmi funkciót helyezték előtérbe a közép-kelet európai országok is. Meg kell azonban állapítani, hogy a jogvédelem objekív, illetőleg szubjektív jellegét nem lehet statikusnak tekinteni, állandó változás, fejlődés mutatható ki, amelynek alapján a rendszerek egymásra hatással vannak, és változási tendenciák is kimutathatók: így pl. a szubjektív jogvédelem haladása az objektív jogvédelem felé, és az alanyi jogok

katalógusának bővülése. A közigazgatási bíráskodás objektív rendszere felé haladást az egyes országokban elsődlegesen a keresetindítási jog bővülésével lehet alátámasztani, így az alábbiakban a jogsérelem, érdeksérelem bemutatása során elsősorban a keresetindítási jog bővülő tendenciájára kívánjuk a figyelmet felhívni, különös tekintettel a csoportok keresetindítási lehetőségére.

## *2. Jogsérelem és az érdeksérelem a tételes jogban*

A vizsgált egyes alkotmányok, illetőleg törvényi szintű jogszabályok ugyan különböző összefüggésekben (pl. a bírósághoz való fordulás, mint alapjog rögzítésénél a közigazgatási bírósági szerv hatáskörének vagy jogállásának megállapításánál) rögzítik, hogy a közigazgatási bíróságok a jogvédelem objektív vagy szubjektív funkcióját látják-e el. Így pl. az osztrák alkotmány 131. és 131/A. cikkei szerint: valamely közigazgatási hatóság határozata, intézkedése ellen keresetet lehet benyújtani, ha az érintett fél azt állítja, hogy őt a határozat vagy intézkedés jogaiban sérti. Az NSZK alaptörvénye alapjogként rögzíti, hogy amennyiben a közhatalom valakinek jogát megsérti, annak számára a törvényes út nyitva áll. Ugyanakkor a közigazgatási bírósági rendtartás 43. §-a a megállapítási kereset benyújtása feltételeként a jogos érdek fennállását kívánja meg a féltől, a normakontrollra irányuló kérelem benyújtását (47. §) pedig annak számára teszi lehetővé, aki a jogi előírás vagy annak alkalmazása folytán hátrányt szenvedett vagy belátható időn belül ilyenről tartania kell. Az olasz alkotmány 100. cikkelye szerint az Államtanács a közigazgatás jogszerűségét ellenőrző szerv, s a 113. cikkely kimondja, hogy a jogok és törvényes érdekek bírói védelmének mindenkor helye van a rendes vagy közigazgatási bíróságok előtt. Belgiumban az Államtanácsról szóló 1973. január 12-i koordinált törvény 19. cikkelye szerint a kereseteket akkor lehet az Államtanácsához benyújtani, ha az érintett fél jogsérelmet vagy érdeksérelmet igazolni tud. Amikor egyes országokban az alkotmányok, illetőleg törvények hivatkoznak jogsérelemre, alanyi jogsérelemre, jogos érdeksérelemre, törvényes érdeksérelemre, érdeksérelemre, illetőleg hátrányra, ezek tartalmára nézve a közelebbi meghatározást mellőzik, és így a jogirodalomnak, valamint a joggyakorlatnak döntő befolyása van ezeknek a fogalmaknak tartalommal való megtöltésében.

## *3. Az alanyi jogok sérelme*

A közigazgatási aktusok felülvizsgálhatósága vitán felül áll, amennyiben a kérelmező azt állítja, hogy őt a közigazgatás aktusa jogaiban sérti, tehát nézete szerint a közigazgatás olyan jogszabálysértést követett el, amely az ő jogainak sérelmét jelenti. Az alanyi jogok érvényesítése terén azonban az egyes országokban különbségek mutathatók ki. A latin jellegű országokban az alanyi jogok védelme általában a rendes bíróságok feladata. Ezekben az országokban az alanyi jog fogalmának meghatározása a jogirodalomban gyakorta előfordul

kérdés, figyelemmel a hatáskörök megosztására. Az alanyi jogok fogalma alatt azt értik, hogy valakinek valamilyen közvetlen, kikényszeríthető jogosítványa van, amelynek védelmét abszolút módon biztosítják. Főszabály szerint ezekben az országokban azonban csak azoknak az alanyi jogoknak a védelme tartozik rendes bíróságok hatáskörébe, amelyek tekintetében a közigazgatásnak nincs mérlegelési jogköre, s így a közigazgatás számára egyértelműen adott, hogy milyen határozatot kell hoznia (pl. nyugdíj megállapítása, közszolgálati alkalmazottak egyes jogosítványai terén). Az olyan esetekben, amikor a közigazgatás valamely jogot illetően mérlegelési jogkörrel is rendelkezik (pl. szubvenció megadását a közigazgatás mérlegelésétől teszik függővé, meghatározott kereskedelmi tevékenység folytatását engedélyhez kötik), rendszerint már a közigazgatási bíróságok jogosultak eljárni; s így ezen szervek előtt már nem az alanyi jogok sérelmére kell hivatkozni, hanem csak a törvényes érdeksérelemre.

A közigazgatási bíróságok feladata a közigazgatási aktus törvényességének ellenőrzése, amely azonban nem azonos az alanyi jog védelmével (az ellenőrzés szempontjai a törvényesség ellenőrzésére irányulnak). Az NSZK-ban és Ausztriában, ahol a közigazgatási bíráskodás csak a felek szubjektív jogvédelmét hivatott biztosítani, az alanyi jogok koncepciója másként vetődik fel. Ezekben az országokban a félnek azt kell előadnia, hogy olyan jogszabályt sértett meg a közigazgatás, amelyet az érdeke biztosítására adtak ki, mert minden ilyen jellegű jogszabály alanyi jogot létesít a mindenkori kedvezményezett javára. Itt az alanyi jogot olyan érdekek összességének tekintik, amelyeket az objektív jog védelmez a közhatalom szabálytalan beavatkozásaival szemben. A bírósághoz való fordulás lehetősége tekintetében nem tesznek különbséget aszerint, hogy tiszta, illetőleg korlátozható alanyi jogról van-e szó (pl. mérlegelési jogkör megléte esetén, határozatlan jogfogalmak alkalmazása). Gyakorlatilag a közigazgatási bíróságok mindig elismerik az alanyi jogok fennforgását, amikor a jogrend a magánérdekeknek védelmet kíván nyújtani.

A jogszabályok között különbséget lehet tenni az olyan jogszabályok között, amelyeket csak a közérdek érdekében bocsátottak ki, illetve amelyeket a közérdekre és meghatározott körbe tartozó egyének érdekében is kibocsátottak. Az első körbe tartozó normákat objektív jellegűnek tekintik, s így azok nem alkalmasak arra, hogy az alanyi jog forrásai legyenek, a második csoportba sorolható jogszabályok viszont egyszerre lehetnek az objektív jogok és a szubjektív jogok forrásai is. Ez a megkülönböztetés nem mindig könnyű, de a bíróságok kétes esetben az alanyi jogok létét vélelmezik. A bírói gyakorlatnak így nagy jelentősége van az alanyi jogok elismerése terén. Alanyi jognak tekintik az alaptörvényben lefektetett alapjogokat, azokat a jogokat, amelyeket jogszabály védelmez, s ugyanakkor a joggyakorlat is alakító tényezőnek fogadhatja el. Így pl. a bíróságok bizonyos szakmák engedélyezésére vonatkozó szabályokat úgy tekintik, mint amelyeket közérdekből bocsátottak ki, viszont a szomszédjogok terén vagy építésügyi igazgatásban bátrabban élnek az alanyi jogok elismerésével. Konkrét példával illusztrálva a közérdekből és az egyének érdekében kiadott jogszabályokat, érdemes megemlíteni az NSZK Szövetségi

Közigazgatási Bíróságának egyik döntését, amelyet egy atomerőmű üzembehelyezése elleni panasz kapcsán hozott. A panaszos azt állította, hogy az atomerőmű radioaktív emissziója túl magas. A bíróság megállapította, hogy az emisszió a sugárvédelmi rendeletben lefektetett dózisérték alatt van. A panaszos ezt követően arra hivatkozott, hogy az emissziós érték mégsem "olyan csekély, mint amilyen lehetséges volna", s így az még csökkenthető lett volna, és a jogszabályok előírják, hogy a tudomány és a technika fejlődését figyelembe kell venni. A Szövetségi Közigazgatási Bíróság azzal az indokolással utasította el a panaszt, hogy a maximális emissziós érték meghatározása az atomerőmű közelében élők érdekeit szolgálja, így, ha az emissziós értéket az atomerőmű meghaladta volna, akkor a panaszos, amennyiben az építményhez közel lakik, sikeresen perelhetett volna. Azonban az a kitétel a jogszabályban, hogy az emissziót olyan alacsonyan kell tartani, amennyire csak lehetséges, már nem az egyes emberek érdekeit szolgálja, hanem a közérdeket, így a panaszosnak alanyi jogai nem szenvedtek sérelmet.

Az alanyi jogok léte nem vitatott, ha a panaszos egyben az aktus címzettje. Ha harmadik személy indítja a pert, akkor a fentieknek megfelelően hivatkoznia kell az érdekét szolgáló jogszabályra, amely alapján jogvédelmet kér. Ez a felfogás kizárja az általános közérdekből történő perek indítását, s így olyan területeken, mint pl. a természetvédelem (pl. természetvédelmi területen történő építkezés), csak akkor nyílik perindítási lehetőség, amennyiben azt jogszabály külön lehetővé teszi (pl. egyesületeknek, csoportoknak).

#### *4. Az érdek és érdeksérelem fogalma*

A tételes jog által gyakorta használt, de nem definiált érdek, törvényes érdek, jogos érdek, érdeksérelem fogalom a jogirodalomban és a joggyakorlatban került kimunkálásra. A jog és érdek közötti elhatárolás a jogirodalomban nem egyértelmű, néha az igen szűk alapokon nyugszik. Viszonylag könnyebb az elhatárolás, ha a perindítás jogának aspektusából vizsgáljuk meg a két fogalmat, figyelemmel a közigazgatási bíráskodás szervei előtti eljárásra. A vizsgált latin jellegű országokban (Franciaország, Olaszország, Belgium) a perindítás aspektusából a jog és az érdek elhatárolása aszerint történik, hogy amikor a közigazgatás kötött hatásköréről van szó, akkor a fél alanyi joga szenvedhet sérelmet (amely határozat megtámadásához természetesen érdek is párosul, tehát a jogsérelem és érdeksérelem a megtámadó személyében azonosul), míg kötött hatáskör hiányában elegendő egy egyszerű érdeksérelem elszenvedése. Ez utóbbi esetben nem szükségszerű, hogy az érdeksérelmet szenvedő fél egyben jogsérelmet szenvedjen, számára elegendő, hogy a határozat megtámadásához fűződő érdekét igazolni tudja, s az objektív jellegű jogvédelem folytán a törvényesség helyreállítását követelhesse. Ilyenkor az érdek fogalma nem azonosul a jog fogalmával, miután az érdek a keresetindításhoz kapcsolódik és egyes országokban egy egészen távoli közvetett érdek is elegendő egy közigazgatási aktus megtámadásához. A joggyakorlat és a

jogirodalom által kialakított – a perindítás szempontjait figyelembevevő – érdekfogalom tartalmi elemei megegyeznek a vizsgált latin jellegű országokban, ugyanakkor az egyes elemeken belül az egyes országok között némi eltérések is kimutathatók.

A perindítás megengedhetősége szempontjából az érdeknek – egyéninek, – közvetlennek, – törvényesnek, – határozottnak, – anyagi vagy erkölcsi jellegűnek kell lennie. Az érdek egyéni és közvetlen (személyes jellege alatt azt értik, hogy a kérelmező csak saját érdekeinek megsértése miatt fordulhat a bírósághoz, s így nem lehetséges mások érdekei, vagy a közérdek védelme érdekében pert indítani. Így pl. egy köztisztviselő kinevezését csak az támadhatja meg, aki a kinevezés folytán egyéni, személyes sérelmet szenvedett (pl. a kinevezés őt illette volna meg). Elismert az egyéni érdek olyan esetekben is, amikor az egyén közszolgáltatást vagy közérdekű dolgot vesz vagy vehet igénybe. Így egyéni érdeke kiterjedhet egy közút megszüntetését elrendelő aktus megtámadására, a közszolgáltatások árainak (tarifák) megtámadására, a közszolgáltatások árainak (tarifák) megváltoztatásának vitatására. A francia joggyakorlatban az adófizetői minőség is elegendő az egyéni, személyes érdek megalapozásához, hogy az adófizető polgár ezen a címen egy szabálytalannak vélt községi, megyei pénzügyi vonatkozású határozatot megtámadhasson, miután az kihatással van a község, megye vagyoni helyzetére (az állam vonatkozásában ugyanez a jogkör azonban az adófizetőket már nem illeti meg, mert az Államtanács a korábban *actio popularis*-nak nem kívánt helyt adni. Így Franciaországban a helyzet az, hogy az egyéni érdek mellett elegendő a közvetett érdek, ezzel szemben a belga Államtanács joggyakorlata a közvetlen érdeket kívánja meg, s az adófizetői minőség, a közszolgáltatások igénylésének jogcíme, vagy a községben való állandó tartózkodás ténye nem elegendő jogcímek az érdek fennállásának igazolására, ezért a belga joggyakorlat a francia hasonló joggyakorlathoz képest merevebbnek, szűkebbnek mondható. Az érdeknek ugyanakkor határozottnak és aktuálisnak is kell lennie, így nem elegendő egy eshetőleges, feltételes érdek. A francia joggyakorlat megelégszik azzal, ha az érdek a kereset benyújtásakor fennáll, ezzel szemben a belga Államtanács az érdek fennállását egészen a jogvita lezárásáig megköveteli, az érdek időközbeni megszűnésével a kereset jogalapja is megszűnik. A szabályozó aktusoknál nem kívánják meg az érdeksérelem bekövetkezését, így akkor is határozottnak tekintik az érdeket, ha egy rendeletet valakire, valamely foglalkozást gyakorlók körére eshetőlegesen alkalmazni lehet. Az érdek törvényessége alatt azt értik, hogy a megsértett érdek nem ütközhet jogszabályokba és a közérkölsbe. Így tiltott cselekmények érdekében nem lehet a közigazgatási bíróságok előtti eljárást igénybe venni. Az érdeksérelemnek vagyoni vagy erkölcsi jellegűnek kell lennie. Vagyoni jellegű az érdek, ha az érintett fél valamely előnyre kíván szert tenni, vagy valamely olyan hátránytól kíván szabadulni, amelyet számára az aktus okozott. A nem vagyoni érdeksérelem miatt indított eljárások száma igen nagy, így nem vagyoni érdek miatt tud pert indítani pl. az a tisztviselő, aki olyan fegyelmi büntetést kapott, amely egyéni hitelét érinti; egy ellenállónak erkölcsi érdekében állhat megtámadni egy olyan közigazgatási rendeletet, amelyben az

ellenállói címet ki akarják terjeszteni olyan személyekre is, akik a katonai ellenállásban ténylegesen nem is vettek részt.

A felsorolt kategóriák az érdek, érdeksérelem standard tartalmi elemeinek mondhatók, noha tartalmukban az egyes országokban némi eltérések mutatkoznak. Az újabb joggyakorlat az érdek fogalmát hajlandó tágabban értelmezni, mindazonáltal az *actio popularis* keretei közé nem csúszott át a keresetindítás lehetősége, de megjelentek olyan új vetületei az érdeknek, érdeksérelemnek, amelyekkel külön kell foglalkozni.

### *5. Kollektív érdek és a csoportok keresetindítási joga*

A múlt században kialakított közigazgatási bíraskodási struktúra az egyén *contra* hatóság viszonylatára épült, s így az érdek mindig fizikai személyekhez fűződő kategóriának számított. A XX. század elejétől kezdődik meg az a folyamat, amely az érdeket már nemcsak az egyénekhez kapcsolja, hanem elismeri szervezetek, föderációk, uniók: (továbbiakban csoportok) érdekeit, s a közigazgatási bírói gyakorlat lehetővé teszi, hogy a fenti csoportok saját, illetőleg kollektív csoport érdekeik védelmében a közigazgatási bíraskodás szerveihez forduljanak. Az e téren bekövetkezett fejlődés álláspontunk szerint meghatározó jelentőségű, a közigazgatási bíraskodásban alapvető kérdésként szerepel az, hogy kit illet meg a perindítás joga, milyen széles körben biztosítják a jogvédelem igénybevételének lehetőségét.

#### *5.1. A csoportok saját és kollektív érdekeinek védelme*

A csoportok részére, ugyanúgy, mint az egyének részére biztosítva van, hogy saját érdekeiket védelmezzék a közigazgatási bíróságok előtt. A jogirodalom egységes abban, hogy a saját érdekének védelme jogcímén a csoportok jogosultak megtámadni minden olyan közigazgatási aktust, amely létükkel, előjogaikkal, vagyonukkal vagy működésükkel kapcsolatos. Az egyes szervezetek azonban nemcsak saját jogaik, érdekeik védelmében indíthatnak pert a közigazgatási bíraskodás szervei előtt, hanem a szervezet célja, rendeltetése szerint tágabb körben is illeti őket a keresetindítás lehetősége, és pedig tagjaik vagy eshetőlegesen egy morális cél (pl. kulturális érdekek védelme, állatvédelem, természetvédelem) érdekében is felléphetnek, vagyis ún. kollektív érdekek védelmében.

Az egyes csoportoknak a kollektív érdekek védelmére alapított perindítási joga számos kérdést vet fel, s az egyes elméleti, gyakorlati megoldások eltérést mutatnak abban a tekintetben, hogy a kollektív érdekek védelme szabályozó aktus vagy egyedi aktus vonatkozásában merül-e fel, de további részszempontok is jelentkezhetnek. Néhány példa a kollektív érdekek védelme terén az általános jellegű szabályozó aktusokkal szemben a belga és francia joggyakorlatból: — a szénkereskedők szakmai uniói föderációjának a

kollektív, anyagi jellegű érdekekre alapított keresetét megengedhetőnek ítélték meg a szén minimális ára megállapítása ellen benyújtott kereset kapcsán; — a pékek szakszervezete keresetet nyújthatott be kollektív, anyagi jellegű érdekei védelmében egy miniszteri rendelet ellen, amely a szakmai működési engedély megadását szabályozta; — egy városvédő egyesületnek jogában áll kollektív, erkölcsi érdekei védelmében megtámadni egy rendeletet, amely az adott város területfejlesztésével foglalkozik; — egy állatvédő ligának jogában áll megtámadni egy olyan rendeletet kollektív, erkölcsi érdekei védelmében, amely az állatok életkörülményeit érinti.

A felsorolt példák bizonyítják, hogy az egyes csoportok széles körben jogosultak az adott szabályozó aktus megtámadására, ugyanakkor a kollektív érdek nem csúszott át az *actio popularis* területére. A csoport csak olyan aktust támadhat meg, amelynek tárgyát alapszabályában védeni hivatott, a szabályozó aktusnak érintenie kell a csoportnak azokat az érdekeit, amelyek védelmére a csoport megalakult.

A csoportok keresetindítási jogánál felmerül, hogy megilleti-e a csoportot a kollektív érdekek védelmében történő keresetindítás, ha a közigazgatás egyedi aktusa érinti a csoport egy vagy egynéhány tagját. A közigazgatásnak azok az egyedi aktusai, amelyek a csoport valamennyi tagját egyénileg is érintik, a kollektív érdekek jogvédelme címén a latin jellegű országokban megtámadhatóak (így pl. az optikusok szakmai szervezete megtámadhatja a megyei egészségügyi igazgatónak azt a határozatát, amely visszautasította szankciók alkalmazását olyan optikussal szemben, aki szabálytalan körülmények között folytatott kereskedelmi tevékenységet). Az erkölcsi érdekek védelmére alakult csoportok széles körben megtámadhatnak olyan egyedi közigazgatási határozatokat, amelyek a csoport által védeni kívánt tárgykört érintik (pl. környezetvédelem, városvédelem). Így pl. egy táj- és műemlékvédelem céljából megalakult egyesület minden további nélkül megtámadhat egy olyan — akár pozitív, akár negatív — egyedi közigazgatási aktust, mely valamely konkrét műemlékkel kapcsolatos (pl. a műemlék más osztályba sorolása, lebontása). A kollektív érdek fogalma az NSZK-ban is ismeretes, de jelentősége lényegesen kisebb, mint pl. Belgiumban vagy Franciaországban. A kollektív érdeket úgy fogják fel, mint sok egyéni érdek összességét, amely összpontosulhat egy egyesületben, vagy szakszervezetben. Ugyanakkor az egyesek egyéni érdekei nem válnak az egyesület, a szakszervezet olyan kollektív érdekeivé, amelyek védelmében az egyesületek vagy a szakszervezetek jogosultak lennének pert indítani. Így a német jogban ezeknek a szervezeteknek nincs jogukban pert indítani tagjaik érdekei (kollektív érdekei) védelmében, azaz az egyéneknek kell az érdekeiket védelmezni, még akkor is, ha kollektív érdekről van szó. Annak azonban nincs akadálya, hogy az adott szervezet az egyén, vagy egyének által adott megbízás alapján az egyén vagy egyének nevében indítson pert az érdekek védelmében.



## *5.2. Konkrét jogszabályi rendelkezések a csoportok keresetindítási jogáról*

A fenti általános keresetindítási lehetőségen túlmenően egyes esetekben a jogalkotók külön jogszabályi rendelkezéssel is biztosítják egyes csoportok közigazgatási bíróságok előtti perindítási jogát. Így pl. Olaszországban a Környezeti Minisztériumot létesítő, 1986. július 8-i 349. sz. törvény 18. szakasza az országos és helyi környezetvédelmi egyesületeknek lehetővé teszi, hogy a közigazgatási hatóságokhoz és bíróságokhoz fordulhassanak környezetkárosítási ügyekben. Ezt a rendelkezést az olasz jogirodalomban igen jelentősnek tekintik, mert a csoportok keresetindítási lehetőségét illetően az addig visszafogott gyakorlat megváltozását várják, s úgy ítélik meg, hogy a "diffúz érdek" jogalkotói elismerése a joggyakorlatban is tükröződni fog. Franciaországban a természet- és környezetvédelmi szövetségek keresetindítási joga az 1976. évi július 10-i természetvédelmi törvényen és a városépítési törvény módosításáról szóló 1976. december 31-i törvényen alapul. A szövetségek a recours pour excès de pouvoir-al a szövetség tagjainak kollektív érdekeit érvényesíthetik. A lényeg az, hogy a szövetségek alapszabályai a környezet védelmét feladatuknak tekintsék. Hasonló rendelkezést tartalmaz az osztrák, nyugat-német és svájci környezetvédelmi törvény is a természet- és környezetvédő csoportok keresetindítási jogát illetően. Belgiumban az 1978. augusztus 4-i törvény 132. cikke felhatalmazza a szakmai képviseleteket, hogy minden olyan határozatot megtámadjanak, amely a férfiak és a nők egyenjogúságát nem tartja tiszteletben. Álláspontunk szerint a fenti jogszabályok is azt a tendenciát mutatják, amely szerint a csoportok keresetindítási lehetősége egyre inkább tért hódít, s az egyes esetekben már konkrét jogszabályokban is testet ölt.

## *6. Következtetések*

A felvázolt objektív és szubjektív rendszerek alapján ma is érvényes az a tétel, miszerint az objektív rendszer az állampolgárok aspektusából nagyobb fokú védelmet biztosít, mint az alanyi jogok megsértésére alapított szubjektív rendszer. Az objektív rendszerben a keresetindítás lehetősége teljesen liberális, és célja az, hogy a törvényesség érdekében bárki, aki érdekét bizonyítani tudja, a közigazgatás törvénytelennek ítélt aktusát megtámadhassa. A liberális joggyakorlatot támasztja alá a csoportok keresetindításának széleskörű biztosítása, mely alapvető jelentőségűnek tekinthető.

Napjainkban az állampolgárok egyre inkább érzik, hogy egymagukban nem tudnak eredményesen fellépni érdekeik védelmében, s így csoportokat alapítanak, amelyekben saját érdekeiket vagy altruista módon a közérdeket (pl. környezetvédelem, városvédelem stb.) kívánják védeni. A joggyakorlat egyes esetekben az egyének számára sokszor nem is biztosít keresetindítási lehetőséget (pl. természetvédelmi területen történő építkezés esetén magánszemély nem indíthat pert érdek hiányában), s így a csoportok keresetindításának széleskörű elismerése hézagpótló jelentőségű. Azokban az

országokban pedig, ahol a szubjektív jogvédelem érvényesül, annak lehetünk tanúi, hogy a joggyakorlat egyre liberálisabbá válik, s némely esetben a törvényhozás is eltávolodik az alanyi jogi koncepciótól. Így az NSZK-ban megsokszorozódott az alanyi jogok elismerése azáltal, hogy ezt a fogalmat egyre szélesebben értelmezik, pl. az atomerőművek kérdésében az attól távolabb (több mint 50 km-re) lakókat még olyannak tekintik, akiknek jogait ezen létesítmény felállításának engedélyezése érint, s így a beruházás elleni perindítási joguk is elismert. Meg kívánjuk említeni, hogy az angolszász országokban, így Nagy-Britanniában is észlelhető az objektív ellenőrzési rendszer felé való eltávolodás, amely megnyilvánul pl. abban, hogy a régi, merev perindítási lehetőségek helyett megelégszenek egy "elégséges érdek" meglétével az 1978. évi reformok bevezetése óta. A jelenlegi fejlődés szerint mindazoknak biztosítják a bírói fórumok előtti fellépést, akiknek jogukban áll igényelni, hogy egy hivatalos fórum előtt egy adott ügyben meghallgassák, a csoportoknak is megengedik, hogy tagjaik kollektív érdekeit védjék, s biztosítják, hogy az olyan személy, akitől megtagadtak egy engedélyt, a jövőben megtámadhatja egy konkurrensnek történő hasonló engedély kiadását. Az Amerikai Egyesült Államokban is kimutatható a keresetindítási jog liberalizálódása. A kezdeti időkben 1940-ig, az a nézet uralkodott, hogy a keresetet benyújtó félnek bizonyítania kellett a jogilag védett, sérelmet szenvedett érdek fennforgását. Ezt az elvet mereven alkalmazták, s az első áttörés csak 1940-ben (FCC kontra Sanders Bros. Radio Station, 309. U.S. 470, 60. S.ct. 693) történt. Ekkor mondta ki a bíróság, hogy a közigazgatási szerv aktusa ellen mindazok keresettel élhetnek, akiket a közigazgatási aktus potenciális gazdasági sérelemmel fenyegethet. Az 1946. évi államigazgatási eljárási törvény 10/a. szakasza kiterjesztette a keresetindítás lehetőségét mindazokra, akik bizonyítani tudják, hogy az aktus folytán őket tényleges hátrány érte. A Sierra Club kontra Hickel ügyben (433, F.2d 24/9 th. Civ. 1970) a bíróság biztosította a Sierra Club részére a perindítást, miután egy természetvédelmi erdőszélegen új Disneyland téli üdülőhelyet kívántak létesíteni, amelyet a Club sérelmesnek tartott. A Sierra Club számára így a környezeti érdek megóvása végett a perindítás lehetőségét elismerték. A közigazgatási bíraskodási rendszernek fenti jellegű fejlődése álláspontunk szerint megfelel a XX. sz. vége követelményeinek, így széleskörűen nyílik lehetőség új területek ellenőrzésére is (pl. környezetvédelem, beruházások), és a csoportok keresetindítási joga megfelelően egészíti ki az egyének részére nyitva álló jogvédelmet. Az objektív ellenőrzés kiszélesítése, rugalmas kezelése, illetőleg más rendszerek elmozdulása az objektív ellenőrzés irányába azonban olyan kihatással is jár, mint a perek számának növekedése, és az eljárás időtartamának növekedése, s ezen tények mindegyik országban kimutathatók.

A közigazgatási bíraskodási rendszer kialakításakor Magyarországon is állást kell foglalni tekintetben, hogy a német, osztrák hagyományokat átvéve a közigazgatási bíraskodásban az egyén szubjektív jogainak védelmére helyezzük-e a hangsúlyt, vagy a fejlődésében egyre inkább teret hódító objektív jogvédelmet helyezzük előtérbe. Álláspontunk szerint az objektív jogvédelem melletti állásfoglalás tűnik korszerűbbnek, s el kellene szakadnunk attól a korábbiakban

uralkodó koncepciótól, amely a jogilag védett érdeket egy ténylegesen sértett jognak fogta fel. A vázolt nyugat-európai modellek ismeretében azt mondhatjuk, hogy Magyarországon is olyan közigazgatási bírósági rendszert kell kialakítani, amely széleskörűen biztosítja a keresetindítás lehetőségét nemcsak jogsérelem, hanem törvényes érdeksérelem esetében is, még akkor is, ha az érdeksérelem csak közvetett formában jelentkezik. A csoportok keresetindítási joga Magyarországon mindeztidáig nem merült fel az államigazgatási határozatok felülvizsgálatával kapcsolatosan. Véleményünk szerint a csoportok (egyesületek, szakszervezetek stb.) keresetindítási jogát a kollektív érdekek védelme területén szükségesnek látszik elismerni. Magyarországon sem zárható ki, hogy pl. a környezet védelmére hivatott egyesületek (pl. Duna-kör) kezdeményezhessék olyan közigazgatási aktusok felülvizsgálatát, amelyek környezetvédelmi szempontból relevánsak (pl. beruházási döntések ellen).

A keresetindítási jog bővülése az egyes országokban véleményünk szerint azt is tükrözi, hogy az állampolgároknak és szervezeteiknek egyre nagyobb szerepet kívánnak adni a végrehajtó hatalom döntéseinek ellenőrzésében; így a polgárok az állampolgári érdekek hordozóiként már nem pusztán szemlélői a közigazgatás cselekvéseinek. Ennek megfelelően a magyar közigazgatási bírósági eljárás sem térhet ki a keresetindítási jog liberalizálása elől, s a joggyakorlatnak széles körben kell biztosítania az állampolgárok és szervezeteik perindítási lehetőségét a törvényes érdeksérelem esetében.

A magyar közigazgatási bíróságra tehát többek között nem kevesebb vár, mint egy átfogó liberális joggyakorlat kialakítása, amely a jelen szervezeti keretek között nem mondható egyszerűnek. Véltetőleg az egységes közigazgatási bírósági joggyakorlat megteremtését nagy mértékben segítené az elkülönült, önálló közigazgatási bírósági rendszer kiépítése.

## LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE ET LES CERTAINS ASPECTS DE LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX

(Résumé)

Des changements importants et profonds se sont opérés ces dernières années dans la juridiction administrative hongroise. Selon la réglementation antérieure le contrôle des tribunaux ne s'exerçait que sur une sphère très limitée des décisions administratives. La nouvelle réglementation généralise le contrôle, et seule la loi peut exclure certaines décisions administratives de ce contrôle. La législation prévoit de saisir les tribunaux dans le cas de violation de droit et dans le cas de violation d'intérêt.

Nous avons examiné l'étendue du contrôle, les types de recours, la notion de droit subjectif, la notion d'intérêt et la lésion des droits et des intérêts. En ce qui concerne la protection des droits fondamentaux il est possible de déclarer que la juridiction administrative joue un rôle considérable, parce que c'est l'administration qui peut léser les droits fondamentaux. Ainsi il nous semble d'une question de base la protection des droits fondamentaux par la juridiction administrative. Enfin il est possible d'apprécier de nouvelles évolutions: la juridiction administrative traditionnelle a estimé que les parties de la juridiction administratives sont d'une part l'Etat, d'autre part le citoyen. Dans nos jours le fait que les groupes des citoyens, les associations puissent s'élever contre certains actes de l'administration publique (par.ex.: contre l'autorisation d'un investissement considérable ou contre la construction d'un établissement, ou en faveur de la fermeture d'une usine qui menace l'environnement).

Ces questions vérifient l'importance de la juridiction administrative, et on peut attendre que le rôle de la protection des droits fondamentaux par les organes de la juridictions administratives augmente jour à jour.